

15.3.2010

Dnro 2783/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

## **ASIAKIRJOJEN KÄSITTELY POLIISILAITOKELLA / BEHANDLINGEN AV HANDLINGAR PÅ POLISTATIONEN**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 25.8.2008 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Sodankylän vs. nimismiehenä toimineen henkilön yhtäältä virkamiesoikeudelliseen asiaan liittyneiden nauhoitteiden käsittelyssä ja toisaalta Kantelijaa koskeneiden tietojen luovuttamisessa hallinto-oikeudelle annettussa lausunnossa.

Kantelijan mukaan Vs. nimismies oli 2.1.2007 antanut hänelle tiedoksi kaksi tiedoksiantoa koskien eräitä hänelle tarkoitettuja selvityspyyntöjä. Tiedoksiantotilaisuudet oli nauhoitettu. Kantelija oli pyytänyt nauhoituksista itselleen kopiot, koska ne hänen käsityksensä mukaan olivat osa kyseisen vireillä olleen virkamieslain mukaisen asian asiakirja-aineistoa. Vs. nimismiehen tästä kieltäytyttyä oli Rovaniemen hallinto-oikeus velvoittanut poliisilaitoksen antamaan nauhoitukset Kantelijalle. Kantelijalle oli sittemmin kuitenkin ilmoitettu, että nauhoitteita ei ollut löytynyt sen paremmin poliisilaitokelta kuin Vs. nimismiehenkään hallusta, minkä vuoksi niitä ei voitu antaa.

Kantelijan mukaan Vs. nimismiehen olisi pitänyt juristina ymmärtää, että nauhoitukset olivat muodostuneet osaksi asiakirja-aineistoa, jolloin niiden säilyttäminen oli ollut virkavelvollisuus. Lisäksi Vs. nimismiehellä oli Kantelijan mukaan ollut korostunut velvollisuus pitää nauhoitteet hyvin tallessa, kun pari päivää nauhoituspäivän jälkeen Kantelija oli pyytänyt häneltä valituskelpoisen päätöksen tämän kieltäytyttyä antamasta nauhoitteista kopiota.

Toiseksi Kantelija pyysi tutkimaan, oliko Vs. nimismies menetellyt asianmukaisesti liittäessään hallinto-oikeudelle antamaansa vastineeseen Kantelijaa koskeneita asiakirjoja, jotka eivät olleet liittyneet hallinto-oikeudessa vireillä olleen asiakirjapyyntöä (nauhoitteet) koskeneen valituksen käsitteilyyn. Vastineeseen oli liitetty Kantelijaa koskeneita arkaluonteisia tietoja sisältäneitä selvityspyyntöjä ja Kantelijan työsuojelupiirille tekemä selvityspyyntö koskien Vs. nimismiehen toimintaa. Lisäksi hallinto-oikeudelle oli toimitettu läänin työsuojelupiirivaltuutetun lausunto eräästä kokouksesta. Kantelija katsoi, että Vs. nimismies oli vahingoittamistarkoituksessa halunnut mustamaalata häntä toimiessaan edellä kuvatulla tavalla.

[...]

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Nauhoitteiden käsittely

##### 3.1.1 Taustatietoja

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan Kantelija oli 4.1.2007 päivätyllä Vs. nimismiehelle osoittamallaan kirjeellä pyytänyt saada kopion nauhasta, joka oli nauhoitettu 2.1.2007. Pyyntö oli 4.1.2007 tehdyllä päätöksellä ja siihen 5.1.2007 tehdyllä täydennyksellä evätty, koska kysymyksessä oli ollut nimismiehen oman muistinsa tueksi tekemä nauhoitus, joka voitiin rinnastaa tavanomaisiin muistiinpanoihin. Kyseessä ei siten ollut viranomaisen asiakirja.

Kantelijan valitettua Rovaniemen hallinto-oikeuteen hallinto-oikeus katsoi 12.2.2008 antamassaan päätöksessä nro 08/0054/1, että nauhoituksia ei voitu pitää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina muistiinpanoina, vaan pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettuina asiakirjoina. Poliisilaitoksella oli ollut vireillä valtion virkamieslain mukainen asia, jossa oli selvitetty Kantelijan virkatehtävien hoidon asianmukaisuutta, ja nauhoitukset oli laadittu tämän asian selvittämisen yhteydessä. Hallinto-oikeuden mukaan Kantelijalla oli julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisena oikeus saada jäljennös nauhoituksesta. Tämän vuoksi hallinto-oikeus kumosi poliisilaitoksen päätöksen ja määräsi, että nauhoitukset tulee antaa Kantelijalle julkisuuslain 16 §:ssä säädetyllä tavalla.

Kantelija oli tämän jälkeen pyytänyt poliisilaitokselta nauhoitteesta kopiota. Pyyntönsä johdosta Silloinen nimismies oli ottanut yhteyttä Vs. nimismieheen, jonka 25.2.2008 päivätyyn vastauksen mukaan nauhoite ei ollut hänen hallussaan. Vs. nimismies totesi muun muassa seuraavaa: "Alakerrassa on myös sanelukone, jossa yhteydessä tuo kasetti voi myös olla, mikäli se ei ole nimismiehen työhuoneessa, sillä olen vienyt sinne sanelukoneen ja kasetteja työkäyttöön työskennellessäni virastossa." Edelleen Vs. nimismiehen vastauksessa todettiin muun muassa, että hän ei ollut poliisilaitokselta lähtönsä jälkeen käynyt nimismiehen työhuoneessa ja että sikäli kuin nauha löytyy, kyseessä on hänen omistamansa henkilökohtainen nauha, jossa on myös hänen yksityisasiotaan.

Silloisen nimismiehen Kantelijalle 27.7.2008 osoittamassa kirjeessä on puolestaan todettu muun muassa, että palattuaan hoitamaan virkaansa hän oli saanut osan asiakirjoista postitse Vs. nimismieheltä, ja osan hän oli sattumalta löytänyt työhuoneensa lattialla olleesta mapista. Siinä oli ollut muun muassa asiaan liittyvä poliisilaitoksen lausunto hallinto-oikeuteen. Mapissa oli ollut myös muita henkilöitä koskevia arkaluonteisia tietoja. Sanelukoneen nauhaa ei kuitenkaan ollut löytynyt.

Apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä Vs. nimismies on todennut muun muassa, että hän oli työpaikalla käyttänyt henkilökohtaista sanelukoneen nauhaa, joka oli hänen lähdeettään huhtikuussa 2007 koulutukseen Ruotsiin jäänyt poliisilaitokselle, mitä ilmeisimmin nimismiehen työ-

huoneeseen. Vs. nimismiehellä ei ole selvityksensä mukaan ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, mitä nimismiehen työhuoneessa oli tehty hänen lähtönsä jälkeen mukaan lukien se, miten kasettia oli etsitty, mitä mahdollisesti oli hävitetty ja mitä hänelle oli palautettu. Vs. nimismies on lähes täysin varma siitä, että nauhoite oli ollut hänen Ruotsiin lähtiessään nimismiehen työhuoneessa. Vs. nimismiehen mukaan hänen seuraajansa on vastuussa siitä, miten nimismiehen työhuoneessa ollutta materiaalia oli käsitelty.

### 3.1.2

#### Kannanotto

Oikeus saada asia viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi turvataan – osana hyvää hallintoa – perusoikeutena perustuslain 21 §:ssä. Julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskeva sääntely osaltaan konkretisoi asian asianmukaisen käsittelemisen sisältöä. Viranomaisen tulee julkisuuslain 18 §:n nojalla noudattaa ja toteuttaa säännöksessä tarkemmin selostetuin tavoin hyvää tiedonhallintatapaa huolehtimalla asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja huolehtia siitä, että asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Asian asianmukaiseen käsittelyyn yksittäisen virkamiehen tasolla velvoittaa myös virkamieslain 14 §.

Virkamiehen virantoimituksen asianmukaisuutta koskevan asian käsittely on asianomaisen virkamiehen etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevan hallinnonsisäisen hallintoasian käsittelyä. Hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu asian käsittelyn yhteydessä syntyneiden asiakirjojen säilyttäminen edellä kuvattua hyvää tiedonhallintatapaa noudattaen niin, että ne ovat jälkikäteen vaivattomasti löydettävissä.

Nyt tarkoitettu nauhoitus on muodostunut osaksi Kantelijaa koskeneen asian asiakirja-aineistoa, jolloin sen Kantelijaa koskenut tietosisältö olisi lähtökohtaisesti tullut säilyttää asianmukaisesti riippumatta siitä, olisiko sitä koskevia asiakirjapyyntöjä ollut odotettavissa. Merkitystä ei asian tässä arvioinnissa ole myöskään asiakirjan alustan omistuksella eli sillä, että kasetti, jolle nauhoitus oli tehty, oli Vs. nimismiehen kertoman mukaan ollut hänen omansa. Edelleen merkitystä ei ole silläkään, että kasetti oli sisältänyt myös Vs. nimismiehen henkilökohtaisia tietoja. Nauhoitteen huolellista käsittelyä ja säilyttämistä korosti mielestäni vielä se, että sen luonne luovuttamiskelpoisena asiakirjana oli riitautettu.

Tähän nähden poliisilaitoksen menettelyä ei voida pitää julkisuuslain mukaisen hyvän tiedonhallintatavan eikä perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattun hyvän hallinnon mukaisena, kun hallinto-oikeuden päätöksellä asianosaisjulkiseksi todettua asiakirjaa ei enää ollut löydettävissä ja asianosaiselle luovutettavissa. Poliisilaitoksen menettely on siten loukannut Kantelijan perustuslain 12 §:ssä ja julkisuuslain 11 §:ssä turvattua oikeutta saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella ei kuitenkaan ole saatavissa selvyttä siihen, missä vaiheessa kasetti oli hävinnyt ja oliko joku sen hävittänyt joko tahallaan tai vahingossa. Vaikka Vs. nimismiehen oma menettely eli se, että hän oli tehnyt nauhoituksen omalle henkilökohtaiselle kasetilleen eikä muutenkaan ollut mieltänyt sen olleen viranomaisen asiakirja, oli ehkä saattanut vaikuttaa

hänen suhtautumiseensa kasetin säilyttämiseen, minulla ei kuitenkaan ole edellytyksiä lukea kenenkään yksittäisen virkamiehen viaksi sitä, että nauhoitetta ei ollut löytynyt.

## 3.2

Lausunto hallinto-oikeudelle

### 3.2.1

Taustatietoja

Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee, että Kantelijan valitettua Vs. nimismiehen kielteisestä ratkaisusta Kantelijan asiakirjapyyntöön Vs. nimismies oli toimittanut hallinto-oikeudelle 19.1.2007 päivätyn lausunnon. Sen ensimmäisellä sivulla hän oli tuonut oikeudellisena perusteena pyynnön epäämiselle esiin näkemyksensä siitä, että kyseinen nauhoite ei ollut julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirja.

Lausuntonsa toisen sivun ensimmäisessä kappaleessa Vs. nimismies oli perustellut myös sitä, miksi nauhoittamiseen oli ylipäätään ryhdytty. Vs. nimismiehen perustelut viittasivat hänen näkemykseensä Kantelijan sanomisten paikkansapitävyydestä eri yhteyksissä.

Lausuntoonsa Vs. nimismies oli liittänyt kaksi 1. ja 2.1.2007 päivättyä hänen Kantelijalle osoittamaansa selvityspyynnöä, jotka olivat koskeneet Kantelijan virkatoimien hoitoa, ja tutkinnanjohtajan toisessa näistä asioista antaman 30.11.2006 päivätyn selvityksen.

Edelleen liitteenä oli Kantelijan Pohjois-Suomen työsuojelupiirille osoittama 3.1.2005 päivätty selvityspyynnön liite, josta ilmeni Kantelijan kokemia tilanteita työyhteisössä. Lisäksi tästä asiakirjasta ilmeni Kantelijan olleen pitkällä sairauslomalla. Samassa asiakirjassa Kantelija oli myös kertonut kokeneensa, että hänen voimansa olivat alkaneet ehtyä työpaikan tapahtumien johdosta.

Vielä Vs. nimismies oli liittänyt lausuntoonsa läänin työsuojelupiirivaltuutetun 11.6.2004 päivätyn lausunnon, josta ilmeni Kantelijan kokemuksia poliisilaitoksen työilmapiiristä.

Vs. nimismiehen apulaisoikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan on ollut poliisilaitoksen harkinnassa, minkä sisältöisen lausunnon se oli hallinto-oikeudelle antanut. Se, että Kantelijan mielestä asiakirjoilla ei ollut mitään tekemistä hallinto-oikeuden kanssa, oli yksin Kantelijan näkemys, joka ei Vs. nimismiehen käsityksen mukaan sido asiassa vastaajan asemassa olevaa. Liiteasiakirjoilla Vs. nimismies oli kertomansa mukaan selvittänyt asian taustaa ja tarvetta nauhoituksen tekemiseen.

### 3.2.2

Asian arviointi yksityisyyden suojan näkökulmasta

*Oliko tietojen luovuttaminen hallinto-oikeudelle oikeutettua?*

Vs. nimismiehen hallinto-oikeudelle toimittamiin edellä kohdassa 3.2.1 kuvattuihin liiteasiakirjoihin oli sisältynyt henkilötietolain 3 §:n tarkoittamia henkilötietoja. Viranomaisen asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen julkisuus ja salassapito määräytyvät julkisuuslain mukaan. Perustuslain 10 §:ssä perusoikeutena turvattu yksityiselämän suoja saa konkreettista sisältöä mainittujen lakien kokonaisuudesta.

Julkisuuslain salassapitosääntelyn – samoin kuin henkilötietolain ylipäätään – lähtökohta on, että kenenkään yksityisyyttä ei pidä perusteettomasti loukata eikä vaarantaa. Viranomaisen haltuun kertyneitä henkilötietoja ja salassa pidettäviä asiakirjoja saa lähtökohtaisesti käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on kerätty tai jonka yhteydessä ne ovat kertyneet tai syntyneet. Tähän liittyy myös se, että viranomaistenkaan oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle ei ole rajoitukseton. Toisen viranomaisen tiedontarve ei myöskään aina edellytä koko salassa pidettävän asiakirjan saamista (ks. HE 30/1998 vp, s. 105).

Edellä todetun perusteella asian arvioinnissa ovat merkityksellisiä julkisuuslain 22 §:n 2 momentti ja 29 §:n 1 momentin 3 kohta sekä hallinto-oikeuslain 21 §.

*Julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle. Saman lain 29 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohtien mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai jos asiakirja on tarpeen käsiteltäessä muun muassa viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua.*

*Hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeudesta on erikseen säädetty hallinto-oikeuslain 21 §:ssä, jonka mukaan valtion ja kuntien sekä muun julkisyhteisön viranomaiset ovat pyynnöstä velvolliset antamaan salassapitosäännösten estämättä asian käsittelyssä tarvittavia tietoja ja muuta virka-apua hallinto-oikeudelle.*

Edellä kuvattu sääntely ilmentää siten osaltaan käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuuden periaatteita, joista säädetään myös henkilötietolain 7 ja 9 §:ssä. Kyse on myös niin sanotusta viranomaisten erillisyyden periaatteesta, mikä tarkoittaa, että viranomainen rinnastuu sivulliseen sikäli kuin viranomaisen tiedonsaantioikeudesta ei ole erikseen säädetty.

Hallinto-oikeus oli 15.1.2007 päivätyssä lausumapyyntössään pyytänyt poliisilaitosta antamaan asiassa lausuntonsa sekä liittämään valitusasiakirjoihin kaikki ne asiakirjat, joiden perusteella valituksenalainen päätös oli tehty. Vs. nimismiehen hallinto-oikeudelle toimittamat liiteasiakirjat olivat osaksi liittyneet Kantelijan virkatoimien hoitamiseen, osaksi työsuojeluasioiden käsittelemiseen. Niillä on siten ollut näihin selkeisiin, yksittäisiin ja nimenomaisiin asiakokonaisuuksiin kytkeytyneet käyttötarkoituksensa.

Kantelijan asiakirjapyyntö ja valitus olivat liittyneet ensiksi mainitun asiakokonaisuuden käsittelyyn siten, että ne koskivat tuossa menettelyssä syntyneitä asiakirjaa (nauhoite). Hallinto-oikeudelle toimitetut kaksi Kantelijalle osoitettua selvityspyyntöä ja tutkinnanjohtajan selvitys olivat niin ikään liittyneet tähän asiakokonaisuuteen. Kantelijalle osoitetut selvityspyyntöt olivat olleet juuri niitä asiakirjoja, joiden tiedoksianto koskeneen nauhoitteen oikeudellisesta luonteesta oli nyt ollut hallinto-oikeudessa kysymys. Hallinto-oikeuden asiakirjapyyntönsä yleispiirteisyys huomioon ottaen Vs. nimismies on mielestäni voinut hyväksyttävällä tavalla ymmärtää sen tarkoittaneen kaikkia Kantelijaa

koskeneen virkamieslain mukaisen asian käsittelyyn liittyneitä asiakirjoja. Nämä asiakirjat ovat mielestäni olleet hallinto-oikeudelle tarpeellisia nauhoitteen ja sen asiayhteyden, johon se oli liittynyt, oikeudellisen luonteen selvittämiseksi ja arvioimiseksi.

Sen sijaan muiden asiakirjojen eli Kantelijan työsuojelupiirille osoittaman selvityspyynnön ja työsuojelupiirin laatiman lausunnon osalta Vs. nimismiehen menettely on kritiikille altis, koska työsuojeluasia tai siinä valmistuneet asiakirjat eivät olleet millään tavalla oikeudenkäynnin kohteina. Kyseiset asiakirjat olivat myös ajallisesti paljon vanhempia kuin asiakirjat, jotka olivat liittyneet virkamieslain mukaiseen menettelyyn. Asiakirjajulkisuutta koskeneessa oikeudenkäynnissä merkitystä ei mielestäni siten ole ollut niillä perusteilla, jotka olivat liittyneet virkamieslain mukaisessa menettelyssä omaksutun – ja nimenomaan tätä asiaa koskeneiden asiakirjojen – tiedoksiannon toteuttamistavan valintaan.

### *Olivatko luovutetut asiakirjat salassa pidettäviä?*

Ensiksi mainitussa asiakirjassa Kantelija oli tuonut esiin yksityiskohtia, jotka hän oli kokenut epäasianmukaiseksi kohteluksi työpaikalla. Hän oli myös kertonut olleensa pitkällä sairauslomalla ja kokeneensa voimiansa ehtyneen tapahtumien johdosta. Työsuojelupiirin lausunnossa oli puolestaan lyhyesti mainittu Kantelijan kertomia kokemuksia epäasiallisesta kohtelusta. Näitä asiakirjoja on mielestäni arvioitava ainakin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15, 25 ja 32 kohtien nojalla.

*Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.*

*Säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistumisen. Valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Muun muassa tietosuojan tai työsuojelun alueilla voisi halukkuus saattaa vireille tarkastuksia lakien noudattamisen valvomiseksi vaarantua, jollei tieto vireille panijasta jäisi luottamukselliseksi (HE 30/1998 vp, s. 93–94).*

*Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta, ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Tällaisia ovat 32 kohdan nojalla myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.*

Ensiksi mainitussa lainkohdassa on kyse julkisuuslain 17 §:n 2 momentin mukaisesta julkisuusolettamaan perustuvasta perusteesta, mikä tarkoittaa, että asiakirjan julkisuus määräytyy asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella. Tämä säännös jättää siten sijaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Sen sijaan jälkimmäisten lainkohtien tarkoittamat perusteet ovat vahinkoedellytyslausekkeettomia. Tästä salassapidon ehdottomuudesta huolimatta nämäkin perusteet jättävät niin sanamuotojensa kuin perustelujensakin valossa mielestäni ainakin jossain määrin sijaa tulkinnalle siinä, mitä niissä tarkoitetuilla tiedoilla täsmällisesti ottaen kaiken kaikkiaan tarkoitetaan (ks. HE 30/1998 vp, s. 97 ja 100).

Perustuslain 10 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus yksityisyyteen ja julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettu perusoikeuksien edistämisvelvoite puoltavat sitä, että tulkinnanvaraa jättäviä ja varsinkaan arkaluonteisia henkilötietoja koskevia salassapitoperusteita ei tulkita liian suppeasti. Toisaalta perusoikeutena perustuslain 12 §:ssä niin ikään turvattu julkisuusperiaate ja julkiselle vallalle tämänkin oikeuden edistämiseksi asetettu velvoite puoltavat tulkinnanvaraisissa tilanteissa päinvastaista eli avoimuutta edistävää tulkintaa.

Yksityisyys ja julkisuus joutuvat perusoikeuksista helpoimmin vastakkain. Perusoikeuksilla ei ole laissa määrättyä etusijajärjestystä. Kyse on aina tapauskohtaisesta punninnasta. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisessä intressipunninnassa joudutaankin siten tapauskohtaisesti arvioimaan, voisiko yksityisyyden suoja laajentava tulkinta asettaa aiheettomia esteitä julkisuusperiaatteen ja viranomaistoiminnan avoimuuden toteutumiselle.

Työsuojelupiirien lakisääteinen tehtävä on ollut valvoa työsuojelulainsäädännön noudattamista. Nyt tarkastelussa olevat poliisilaitoksen hallussa olleet työsuojelupiirissä vireillä olleisiin asioihin liittyneet asiakirjat ovat sisältäneet yksittäisen virkamiehen työssä jaksamista koskevia tietoja, eikä kyse siten ole ollut pelkästään jonkin työyhteisön asioiden yleisluonteisesta käsittelystä. Tästä näkökulmasta totean, että vaikka julkisuusperiaatteen mukainen lähestymistapa voi sinänsä edistää työyhteisön ongelmien ratkaisemista, tämä ei mielestäni kuitenkaan edellytä esimerkiksi yksittäisten nimeltä mainittujen virkamiesten ongelmien pitämistä yleisöjulkisina tietoina.

Terveystilaa koskevien tietojen näkökulmasta asiakirjat kuvaavat Kantelijan olosuhteita verraten yleisellä tasolla. Toisaalta niissä olevat yksittäiset maininnat asiayhteyteensä kytkettyinä kuvaavat yleispiirteisyydestään huolimatta hänen tilannettaan ja vointiaan tavalla, josta voidaan päätellä ainakin se, että hänen terveystilassaan on työyhteisössä ilmenneiden osin hyvinkin yksilöityjen ongelmien johdosta ollut jotakin tavanomaisesta poikkeavaa, vaikka sairauden peruste ei asiakirjoista yksilöidysti käykään ilmi.

Selkeästi asiakirjoista käy joka tapauksessa ilmi hänen henkilökohtainen tilanteensa kyseisessä työyhteisössä. Virkamiehen työssä jaksamista koskevat tiedot ovat mielestäni hänen henkilökohtaisia olojaan kuvaavia tietoja riippumatta siitä, että olosuhteet sinänsä nyt liittyivätkin työpaikkaan ja virkatehtävien hoitamiseen eivätkä välttämättä suoranaisesti virkamiehen virkatoimen ulkopuoliseen yksityiselämään.

### *Johtopäätös*

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on siten, että nyt tarkastelussa olevat asiakirjat ovat kaikkien edellä mainittujen lainkohtien nojalla salassa pidettäviä. Tämän vuoksi ja kun ne eivät olleet liittyneet minkään vireillä olleen asian käsittelyyn hallinto-oikeudessa, katson Vs. nimismiehen menettelleen asiassa julkisuuslain vastaisesti hänen toimittaessaan ne omatoimisesti ja pyytämättä hallinto-oikeuteen lausuntonsa liitteenä. Näin toimiessaan Vs. nimismies oli samalla loukannut Kantelijan perusoikeutena turvattua yksityisyyden suoja.

### 3.2.3

Asian arviointi hyvän hallinnon näkökulmasta

Lausunnon antaminen hallinto-oikeudelle asiakirjapyyntöä koskevaan valitukseen oli ollut Vs. nimismiehen virkatehtäviin kuuluva hallintotoimi, jonka hän oli suorittanut poliisilaitoksen edustajana ja nimissä. Tämän vuoksi hallinto-oikeudessa ei ollut kyse Vs. nimismiehen oman menettelyn tutkimisesta, eikä hän ollut asiassa henkilökohtaisesti Kantelijan vastapuoli.

Vaikka lausunnon antaminen sinänsä jättää sijaa lausunnon laatijan harkinnalle ja lausunnon sisältö puolestaan jää lausunnon pyytäjän arvioitavaksi, virkamies ei kuitenkaan saa käyttää harkintavaltansa väärin lausuntoa viranomaisen nimissä toiselle viranomaisellekaan antaessaan.

Virkamiehen harkintavaltaa rajoittavat hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet. Säännöksessä säädetään muun muassa, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tämä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin (HE 72/2002 vp, s. 55).

Hallinto-oikeudessa oli ollut käsiteltävänä Kantelijan asiakirjapyyntö, jossa arvioinnin kohteena oli ollut nauhoituksen oikeudellinen luonne eli se, oliko kyseessä ollut julkisuuslain soveltamisalaan kuuluva asiakirja vai ei. Sen sijaan Vs. nimismiehen laatiman lausunnon viittaukset Kantelijan sanomien paikkansapitämättömyyteen ja hänen tämän väitteensä tueksi hallinto-oikeudelle esittämät edellä jo käsitellyt asiakirjat – jotka käsitykseni mukaan pitkälti ilmensivät Lapin lääninhallituksen poliisi-osaston lausunnossakin esiin tuotua poliisilaitoksen tulehtunutta työilmapiiriä – eivät millään tavalla välittömästi liittyneet hallinto-oikeudessa vireillä olleen asian käsittelyyn.

Se, että Vs. nimismies oli Kantelijan esimiehenä tuonut esille näitä asiaan kuulumattomia Kantelijaa koskeneita seikkoja, ilmaisee mielestäni sellaista asennoitumista asiakirjapyyntöä tekijää kohtaan, jota ei voida pitää neutraalina ja asianmukaisena viranomais toimintana. Vs. nimismiehen menettelyä voidaan siten pitää tässä asiayhteydessä Kantelijaa aiheettomasti leimaavana. Vs. nimismies oli mielestäni antanut omien henkilökohtaisten – poliisilaitoksen huonosta työilmapiiristä ilmeisestikin kummunneiden – tuntemustensa ja Kantelijasta aiemmin saamiensa kokemusten vaikuttaa hallinto-oikeudelle antamansa lausunnon sisältöön.

Vs. nimismiehen olisi mielestäni koulutuksensa ja virka-asemansa perusteella tullut ymmärtää, että työpaikan työilmapiiriongelmiin julkituomisella ei voinut olla merkitystä arvioitaessa nauhoitteen oikeudellista luonnetta ja Kantelijan tiedonsaantioikeutta julkisuuslain näkökulmasta. Tämän vuoksi katson Vs. nimismiehen menetelleen hallintolain tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti ja siten ylittäneen harkintavaltansa hallinto-oikeudelle lausuntoa antaessaan.

#### 4

#### TOIMENPITEET

Se, että Vs. nimismiehen menettelyyn liittyy lainvastaisuutta kahden keskeisen perusoikeuden eli hyvän hallinnon ja yksityisyyden suojan alueilla, korostaa hänen menettelynsä moitittavuutta. Tästä näkökulmasta asiassa olisi edellytyksiä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaisen huomautuksen antamiselle. Toisaalta asiaan liittyy jossain määrin tulkinnanvarai-

suutta, vaikkakin Vs. nimismiehen olisi mielestäni virka- asemansa ja koulutuksensa perusteella tullut kyetä tulkitsemaan tulkinnanvaraistakin lainsäädäntöä asiaan kuuluvalla tavalla.

Olen asian kokonaisarvioinnissa päätenyt siihen, että asia ei edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että saatan käsitykseni Vs. nimismiehen menettelyn kohdissa 3.2.2 ja 3.2.3 selostetusta lainvastaisuudesta hänen tietoonsa ja kiinnitän samalla hänen huomiotaan hyvän hallinnon ja yksityisyyden suojan asianmukaiselle viranomaistoiminnalle asettamiin velvoitteisiin. Vielä kiinnitän hänen huomiotaan siihen, mitä olen kohdassa 3.1.2 todennut.

Tässä tarkoituksessa lähetän Vs. nimismiehelle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Samalla lähetän päätökseni tiedoksi Poliisihallitukselle edelleen Lapin poliisilaitoksen ja Sodankylän poliisiaseman tietoon saatettavaksi.